

### ***Список использованной литературы:***

1. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: «Статут», 1999. — 712 с.

### ***МІШИНА НАТАЛІЯ ВІКТОРІВНА***

Національний університет «Одеська юридична академія»,  
завідувач кафедри конституційного права,  
доктор юридичних наук, професор

## **ДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

Звернення до затверджених органами державної влади концепцій більшості з етапів муніципальної реформи привертає увагу до того факту, що ця реформа ніколи не проводилась (а отже, й не регламентувалась) «самостійно», без поєднання її з реформами інших органів публічної влади чи інших сфер державного і суспільного життя. З моменту проголошення незалежності України органами державної влади було затверджено п'ять документів з назвою «Концепція», здебільшого або частково присвячених муніципальній реформі. Крім цих п'яти Концепцій, існує і низка програм державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, однак і їхні автори не концентрувались виключно на муніципальній проблематиці. Наприклад, метою Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 року) було зміцнення засад громадянського суспільства, розвиток демократії; удосконалення правових засад місцевого самоврядування; зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, надання йому соціальних послуг на належному рівні; розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення. Програма передбачала нагальність внесення пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на даліше проведення в Україні адміністративної реформи на місцевому рівні, реалізацію державної регіональної політики, зміцнення економічної основи територіальних громад, удосконалення надання адміністративних і громадських послуг населенню.

Хронологічно першим документом концептуального характеру, у якому чільна увага приділялась вирішенню проблем місцевого самоврядування шляхом реформування територіального устрою та обсягу повноважень відповідних органів, є затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року Концепція адміністративної реформи в

Україні. Відповідно до її норм, «для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань, у т.ч. формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування тощо.

Отже, передбачався перегляд системи органів публічної влади на центральному та на місцевому рівнях. Варто підкреслити, що навіть у назві нормативно-правового акту та у його частині I «Загальні засади адміністративної реформи» не йшлося про реформу муніципальну, хоча враховуючи визначену у Концепції мету реформи, більш точною була б назва «адміністративна та муніципальна реформа».

З точки зору відображення відповідності змісту слід всіляко вітати назву хронологічно наступної концепції, що містила основні напрями реформи органів публічної влади на місцевому рівні, – Концепції щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 року. Концепція наголошує, що «внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» викликане необхідністю підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у реалізації стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки, визначеної у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 роки», а однією з основних причин «спільного» реформування органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади називає те, що «недосконалість правових норм породжує зайву напруженість у стосунках між головами обласних і районних державних адміністрацій та головами обласних і районних рад, а також між ними і міськими головами».

25 травня 2001 року Указом Президента України була затверджена Концепція державної регіональної політики. Відповідно до її положень, «головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Варто зауважити, що, незважаючи на назву, це один з небагатьох нормативно-правових актів концептуально-програмного характеру, який присвячено здебільшого (хоча й не повністю) реформі саме органів місцевого самоврядування.

Хронологічно наступним документом була Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. Виходячи з назви, Концепція охоплювала виключно проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні, хоча ознайомлення як з її змістом, та і з затвердженням Урядом Планом заходів щодо її реалізації, свідчить про те, що й ці документи стосувались реформування публічної влади на місцевому рівні у цілому. Наприклад, План заходів передбачав розробку не тільки таких проєктів законів України як «Про місто із спеціальним статусом Севастополь», «Про комунальну власність», але й «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), про внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад і зміни функцій місцевих державних адміністрацій.

Аналогічний підхід було застосовано і у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. Цікаво, що ця Концепція не передбачає мету реформування (тільки завдання), але містить положення щодо мети самої Концепції – «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад». Так само, як і попередні Концепції, цей документ приділяє увагу не тільки муніципальній, але й адміністративній реформі.

Аналіз норм п'яти означених Концепцій свідчить про наступне.

По-перше, органи державної влади доволі непослідовно та недостатньо ретельно ставляться до припинення дії тих концептуальних документів, які втратили актуальність або замінені більш новими, або просто застаріли. З числа проаналізованих концепцій *de jure* чинність зберігають Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., Концепція щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» 2001 р., Концепція державної регіональної політики 2001 р., Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. *De facto* наразі актуальним є лише останній документ. І лише Концепція реформи місцевого самоврядування 2009 р. після зміни пріоритетів на черговому етапі муніципальної реформи була скасована на підставі Розпорядження Уряду № 567-р від 15 серпня 2012 р.

По-друге, досі немає визначеності з тими суб'єктами, до повноважень яких належить прийняття концептуальних актів про реформування місцевого самоврядування в Україні. Глава держави затверджував Концепцію адміністративної реформи в Україні 1998 р. та Концепцію

державної регіональної політики 2001 р., Уряд — Концепцію щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» 2001 р., Концепцію реформи місцевого самоврядування 2009 р. та Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Варто згадати і про роль Парламенту, адже саме закони України найчастіше виступають нормативною основою для чергового етапу муніципальної реформи.

По-третє, не уніфіковані родові найменування документів, що містять концепції етапів муніципальних реформ, а індивідуальним найменуванням бракує точності. За сутністю кожен з документів присвячено реформі публічної влади на місцевому рівні (один — також і інститутів громадянського суспільства). Але найменування жодної з п'яти зазначених концепцій не співпадають. Найбільш вузькою за колом охоплених суспільних відносин є Концепція щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» 2001 р. Після неї слід розташувати Концепцію реформи місцевого самоврядування 2009 р., а потім — Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Що ж до Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. та Концепції державної регіональної політики 2001 р., то вони не містять у своїх назвах посилання на те, що їхні окремі положення стосуються реформування місцевого самоврядування.

На користь підходу, що передбачає наявність нормативного підґрунтя, утворюваного лише для муніципальної реформи, свідчить те, що Конституція України 1996 р., на відміну від Основних Законів деяких зарубіжних країн, не містить розділу, присвяченого організації публічної влади на місцевому рівні. Натомість, місцеві органи державної влади згадуються у Розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», а органи місцевого самоврядування — у Розділі XI «Місцеве самоврядування». Ще одним аргументом на підтримку висунутої тези є те, що приділення уваги на рівні концепцій виключно муніципальній реформі буде відповідати сутності громадянської теорії місцевого самоврядування, на якій ґрунтуються норми Розділу XI «Місцеве самоврядування» Конституції України. Детальніше про це дивись [1; 2].

### *Список використаної літератури:*

1. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи / Н.В. Мішина // Публічне право. — 2015. — № 3. — С. 67-72.
2. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні / Н.В. Мішина // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». — Одеса, 2014. — Т. 14. — С. 228-233.